

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pesatnya perkembangan perekonomian nasional telah menghasilkan variasi produk barang dan/jasa yang dapat dikonsumsi. Bahkan dengan adanya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi terbukti turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi perdagangan barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas suatu wilayah Negara. Hal yang menarik dari berbagai transaksi tersebut adalah banyaknya persoalan yang muncul terkait dengan usaha di bidang jasa ataupun yang menghasilkan sebuah produk sehingga kemudian menimbulkan sengketa yang harus diselesaikan oleh masing-masing pihak yang mana sengketa konsumen biasanya pihak-pihaknya adalah konsumen dengan pelaku usaha atau pelaku usaha dengan pelaku usaha.

Penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan dilakukan secara damai oleh para pihak yang bersengketa. Maksud penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen. Disamping terkait dengan sengketa yang di damai, dalam penyelesaian sengketa terkadang membutuhkan objek tertentu untuk mencapai perdamaian, misalnya dalam hal pemberian ganti rugi sesuai dengan bentuk-bentuk dan jumlah kerugian yang dialaminya.

Berdasarkan pasal 49 ayat (1) Undang-undang Perlindungan Konsumen N0 8 Tahun 1999 yaitu "Pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan".

Badan ini merupakan peradilan kecil (small claim court) yang melakukan persidangan dengan menghasilkan keputusan secara cepat, sederhana, dan dengan biaya murah sesuai dengan asas peradilan. Badan Penyelesain Sengketa Konsumen ini juga dibuat dikarenakan pihak konsumen biasa lebih lemah secara ekonomis, dan juga kurang pengetahuannya terkait dengan bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk penyelesaian sengketa tersebut. Upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sebagaimana dikehendaki undang-undang, merupakan pilihan yang tepat untuk mengedepankan penyelesaian perdamaian yang dapat memuaskan kedua pihak. Dikatakan cepat karena menurut pasal 55 Undang-undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ialah “Badan penyelesaian sengketa konsumen wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 hari kerja setelah gugatan diterima”.

BPSK merupakan suatu badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan yang selanjutnya disebut dengan BPSK, merupakan badan publik yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang bersifat eksklusif di bidang perlindungan konsumen. BPSK disebut juga institusi non struktural yang memiliki fungsi sebagai “institusi yang menyelesaikan permasalahan konsumen diluar pengadilan secara murah, cepat dan sederhana”. Badan ini sangat penting dibutuhkan di daerah dan kota di seluruh Indonesia. Anggota-anggotanya terdiri dari perwakilan aparaturnya pemerintah, konsumen dan pelaku usaha.

BPSK sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan BPSK. BPSK merupakan sebuah lembaga yang pembentukannya diamanatkan dalam Undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen,

namun baru dapat dibentuk secara de jure dengan keputusan Presiden RI No. 90 Tahun 2001 Tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 301/MPP/Kep/10/2001 tentang Pengangkatan, Pemberhentian Anggota dan Sekretariat Badan penyelesaian Sengketa Konsumen dan secara de facto BPSK baru terbentuk pada tahun 2002¹.

Menurut Pasal 3 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 350/MPP/KEP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen². Penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non litigasi) meliputi arbitrase, mediasi dan konsiliasi. Di dalam penyelesaian konsumen di badan penyelesaian sengketa konsumen meliputi arbitrase, mediasi dan konsiliasi. Tetapi pada prakteknya mayoritas menggunakan arbitrase dan mediasi dalam penyelesaian sengketa konsumen.

Arbitrase merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK³. menurut undang-undang nomor 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa umum pasal 1 angka 1, arbitrase adalah: “cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang di dasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa “⁴

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh suatu majelis yang bertindak sebagai arbiter. Dalam penyelesaian sengketa

¹ Zainul Akhyar, Harpani Matnuh, Hardianto. 2015. *Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Banjarmasin*. Vol.5 No.10. Universitas Lambung Mangkurat. Hal.774-775

³ Sudargo Gautama, *Kontrak Dagang Internasional*, Alumni(Bandung: 1976), h. 5

⁴ Undang - Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999, Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 1

konsumen dengan cara arbitrase, para pihak memilih arbitor dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbitor yang dipilih oleh para pihak, kemudian memilih arbiter ketiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis. Setelah dipilih ketua majelis di dalam persidangan wajib memberikan petunjuk kepada konsumen dan pelaku usaha, mengenai upaya hukum yang di gunakan dalam menyelesaikan sengketa.

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi dilakukan sendiri oleh pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak aktif sebagai mediator. Mediasi merupakan proses negosiasi penyelesaian sengketa di mana pihak ketiga tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan para pihak untuk mencapai kesepakatan. Mediator dapat melakukan kaukus, yaitu proses penyelesaian sengketa dimana dalam hal-hal tertentu para pihak, baik konsumen maupun pelaku usaha masing-masing dimediasikan secara terpisah⁵.

Pada kasus terbaru yang terjadi di Jakarta terkait dengan pengajuan gugatan 9 orang konsumen properti Elite Golf Island di Pulau Reklamasi Teluk Jakarta terhadap pengembang PT Kapuk Naga Indah (KNI) berhenti di tengah jalan. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) telah menghentikan gugatan tanpa alasan yang jelas.⁶ Kuasa hukum sembilan konsumen Rendy Anggara Putra mengatakan BPSK menghentikan gugatan pada sidang ketiga yang dilaksanakan pada Senin (18/12) dengan alasan tidak adanya kesepakatan kedua belah pihak. Sebelumnya, sembilan konsumen ini menggugat

⁵ Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa: Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 18.

⁶Suleman Batubara Orinton Purba, *Arbitrase Internasional Penyelesaian Sengketa Investasi Asing Melalui ICSID, UNCITRAL, dan SIAC*, (Jakarta: Raih Asa Sukses. 2013). hlm. 30.

KNI untuk mengembalikan uang cicilan yang telah dibayarkan konsumen dengan total nilai sebesar Rp 36,7 miliar. Para konsumen mengajukan gugatan tersebut karena pembangunan proyek “Golf Island” yang dikembangkan PT KNI dalam kondisi ketidakpastian. Alasannya, saat ini PT KNI masih harus menunggu Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Tata Ruang Kawasan Strategis Pantai Utara DKI Jakarta sebelum dapat melakukan pembangunan. Sebelum mengajukan gugatan, para konsumen telah mengirimkan surat somasi kepada PT KNI untuk mengembalikan cicilan yang telah mereka bayarkan, pada 10 Agustus 2017⁷.

Setelah mengirimkan surat somasi, para penggugat bertemu dengan PT KNI pada 21 Agustus 2017. Setelah pertemuan tersebut, PT KNI menolak mengembalikan dana cicilan dengan alasan adanya suatu perubahan kebijakan yang dianggap sebagai keadaan di luar kekuasaan (*force majeure*). Hal itu tertuang dalam surat Tanggapan Somasi & Pertemuan Nomor 134/LGLDS&L/KNI/VIII/17 tertanggal 30 Agustus 2017.⁸ Para penggugat menilai alasan *force majeure* yang digunakan PT KNI tidak berdasar. Pasalnya, mereka menilai jika hal tersebut terjadi akibat pelanggaran yang dilakukan oleh PT KNI. Pada saat pengajuan gugatan kepada BPSK, BPSK baru memanggil para pihak untuk persidangan di bulan November sedangkan pengajuan dilakukan pada bulan September yang mana itu melebihi jangka waktu 21 hari kerja setelah diterima gugatan tersebut dan itu jelas melanggar aturan yang ada, yang mana BPSK harus memproses gugatan yang diajukan dalam waktu 21 hari kerja. Pertimbangan BPSK memutus sengketa tersebut bukanlah

⁷ <https://law-justice.co/protes-ke-pengembang-pemilik-properti-di-golf-island-jadi-tersangka.html>, Diakses tanggal 4 Juli 2018 jam 04 : 00

⁸ Ibid

kewenangan lembaganya. Alasan tersebut diambil karena berpatokan pada aturan hukum yang berlaku, khususnya Pasal 45 UU Perlindungan Konsumen.⁹

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dituliskan, pada dasarnya penyelesaian sengketa dilakukan untuk memberikan rasa adil kepada kedua belah pihak, baik konsumen maupun pelaku usaha. Untuk itu penulis ingin mengkaji lebih dalam tentang keefektifitasan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam penyelesaian sengketa yang terjadi antara Pelaku Usaha dengan Konsumen baik dari jalur Konsiliasi, Mediasi dan Arbitrase.

B. Rumusan Masalah.

Perumusan masalah dalam suatu penelitian penting dilakukan bagi peneliti sebab dengan adanya perumusan masalah penelitian dapat difokuskan pada suatu permasalahan pokok. Perumusan masalah yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang sebagai lembaga Non-Litigasi dalam penyelesaian sengketa konsumen ?
2. Bagaimana konsep penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun permasalahan yang telah dirumuskan maka lahir tujuan yang ingin dicapai, berkaitan dengan hal tersebut, maka tujuan dari dituliskan skripsi ini ialah:

1. Untuk mengetahui peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang sebagai lembaga Non-litigasi dalam penyelesaian sengeketa yang terjadi antara konsumen dan produsen.

⁹ Ibid halaman 6

2. Untuk mengetahui alternatif upaya peningkatan efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam perlindungan hak-hak konsumen, karena pada dasarnya BPSK dibuat karena kondisi konsumen yang dalam hal ekonomi lebih lemah daripada produsen.

D. Manfaat Penelitian dan Kegunaan

Penelitian skripsi ini diharapkan memberikan kegunaan baik dari segi praktis maupun teoritis sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Kegiatan penulisan ini dapat dijadikan sebagai usaha menambah wawasan atau pengetahuan bagi penulis pribadi dalam bidang hukum Perdata Bisnis mengenai penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Dan juga dijadikan sebagai syarat bagi penulis untuk mendapatkan gelar sarjana dalam studi Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Malang.

2. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penulisan dan penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan hukum perdata. Khususnya dalam penyelesaian sengketa konsumen secara non-litigasi melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

3. Bagi masyarakat

- a. Memberi sumbangan pemikiran atau masukan terhadap pihak terkait dengan masalah sengketa konsumen antara produsen dan konsumen.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat tentang bagaimana tatacara ataupun prosedur penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang.

E. Kegunaan Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap ilmu pengetahuan Ilmu Hukum Khususnya dalam bidang penyelesaian sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan diharapkan dapat menjadi referensi untuk bahan penulisan hukum lebih lanjut.

F. Metode Penelitian

Penelitian (*research*) merupakan rangkaian ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan atau untuk menemukan suatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada.¹⁰ Tujuan dari penelitian itu sendiri pada dasarnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, yang berarti memperoleh pengetahuan yang baru, memperluas dan menggali lebih dalam terhadap fakta yang sudah ada. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹¹

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini menggunakan sistem pendekatan yuridis sosiologis, dimana penelitian ini berfokus pada perilaku (*behavior*) yang berkembang dalam masyarakat, atau bekerjanya hukum dalam

¹⁰ H. Abdurrahman. 2005. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerangan*. Jakarta. Rineka Cipta (cetakan kedua). Hal. 105-106.

¹¹ Bambang Sunggono. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 27-28.

masyarakat. Objek hukum dalam penelitian yuridis sosiologis adalah mengenai beberapa hal :

- a. Efektifitas aturan hukum
- b. Kepatuhan terhadap aturan hukum
- c. Peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum.
- d. Implementasi aturan hukum.¹²

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan digunakan sebagai tempat untuk mencari data yang berhubungan untuk penelitian ini adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang. Penetapan lokasi penelitian karena adanya permasalahan terkait yang akan diteliti oleh penulis maka dari itu penulis menetapkan tempat penelitian di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang. Selain itu juga penetapan lokasi penelitian diperlukan untuk mengetahui terkait keefektivitasan dari penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur non-Litigasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang.

2. Jenis Data

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau sumber pertama dalam hal ini data primer yang diperoleh dari catatan hasil wawancara yang diperoleh dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, artikel ilmiah serta jurnal penelitian terdahulu sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber

¹² H. Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis serta Disertasi*. Bandung. CV. Alfabeta. Hal. 70

data sekunder penelitian ini adalah data-da'a yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian dan sebagainya. Data sekunder mencakup dokumen-dokumen, buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, undang-undang yang menjadi sumber data sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. *Interview* atau wawancara langsung, dimana dalam proses pengumpulan data disini peneliti menggunakan teknik wawancara dengan bertatap muka langsung kepada para pihak yang bersangkutan yaitu melakukan wawancara dengan kepala Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang, dan juga wawancara kepada pegawai dari BPSK yang menangani sengketa – sengketa konsumen yang diselesaikan melalui jalur Arbitrase, bertujuan agar memperoleh informasi secara riil dan detail karena berhubungan langsung dengan pihak yang bersangkutan.
- b. Studi Dokumentasi, dimana dalam teknik ini peneliti mengumpulkan sumber data tertulis atau gambar yang berupa dokumen resmi yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti salah satunya mengenai Seberapa Efektif Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Malang sebagai lembaga non-litigasi dalam penyelesaian sengketa konsumen dalam jalur Arbitrase.
- c. Studi Pustaka, dalam hal ini penulis melakukannya dengan mencari literature buku-buku dan jurnal yang menunjang fokus penelitian.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian yuridis sosiologis adalah menganalisa secara deskriptif kualitatif, yang dimana deskriptif kualitatif menguraikan data secara berkualitas dan komprehensif dalam bentuk kalimat yang teratur , logis,

tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data, kemudian disusun dan dilakukan penyusunan serta pengolahan data sehingga menghasilkan suatu sajian data yang nantinya dapat ditarik suatu kesimpulan dari solusi suatu permasalahan yang telah dibahas.

G. Sistematik Penulisan

Sistematika penulisan skripsi memberikan gambaran dan mengemukakan garis besar skripsi agar memudahkan mempelajari seluruh isinya. Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai arah dan ruang lingkup skripsi ini, maka disajikan sistematika skripsi sebagai berikut:

Dalam Bab I pendahuluan mengenai Latar belakang masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian yang digunakan dalam rangka memperoleh data dan bahan yang diperlukan, dan sebagai penutup diuraikan sistematika penulisan ini.

Dalam Bab II dalam bab II ini membahas terkait dengan tinjauan tentang Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, dan menggunakan teori efektivitas dalam mengkaji Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen dan tinjauan umum dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, serta pengertian-pengertian dan pendapat – pendapat para ahli tentang hal – hal yang terkait dengan masalah yang diteliti.

Dalam Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan terkait dengan bagaimana peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan juga peningkatan keefektifisan BPSK Malang sebagai lembaga non-litigasi yang melakukan penyelesaian sengketa antara konsumen dan produsen melalui jalur Arbitrase.

Dalam Bab IV berisikan kesimpulan dan saran yang merupakan jawaban dari pokok permasalahan sebagaimana yang telah diajukan berkaitan dengan hasil penelitian yang penulis tuangkan dalam skripsi ini.

